

研究簡報

2017 – 2018 年度
第 2 期



立法會秘書處
資料研究組

2018-2019 年度財政預算案

2018 年 4 月

今財政年度政府錄得破紀錄的財政盈餘，加上秉承行政長官的理財新哲學，財政司司長剛發表的 2018-2019 年度財政預算案較以往進取。

在 2018-2019 年度，教育總開支預計會增加 28.4%，但大部分增幅來自非經常及非經營開支項目。

過去 10 年間，社會福利總開支佔政府總開支的比重有所增加，但安老服務開支的增長未必能應付人口老化所帶來的挑戰。

政府雖可加快興建新醫療設施，但醫護人手短缺，令公共醫療服務的緊張情況難以短期內得以紓緩。

隨着政府於 2007 年開展十大基建項目，基本工程開支在過去 10 年間上升逾 3 倍，近年部分大型基建工程成本飆升的問題一直備受關注。

在近年財政盈餘及財政儲備豐厚的情況下，財政司司長多次預留部份財政盈餘／儲備，用作特定用途的專項撥款及／或設立專項基金，處理公眾所關注的特定事宜。檢視自 2008-2009 年度財政預算案以來預留撥款的使用情況，發現部分撥款並未獲充分使用。

立法會將於 2018 年 4 月 25 日的會議上，恢復二讀辯論《2018 年撥款條例草案》。

1. 引言

1.1 財政司司長於 2018 年 2 月 28 日發表本屆政府的首份財政預算案，2017-2018 年度的盈餘為 1,380 億港元，較原先估計的 163 億港元，多出 1,217 億港元。在財政盈餘創新高下，政府的財政儲備首次突破 1 萬億港元大關，截至 2018 年 3 月底，財政儲備累積至 10,920 億港元。

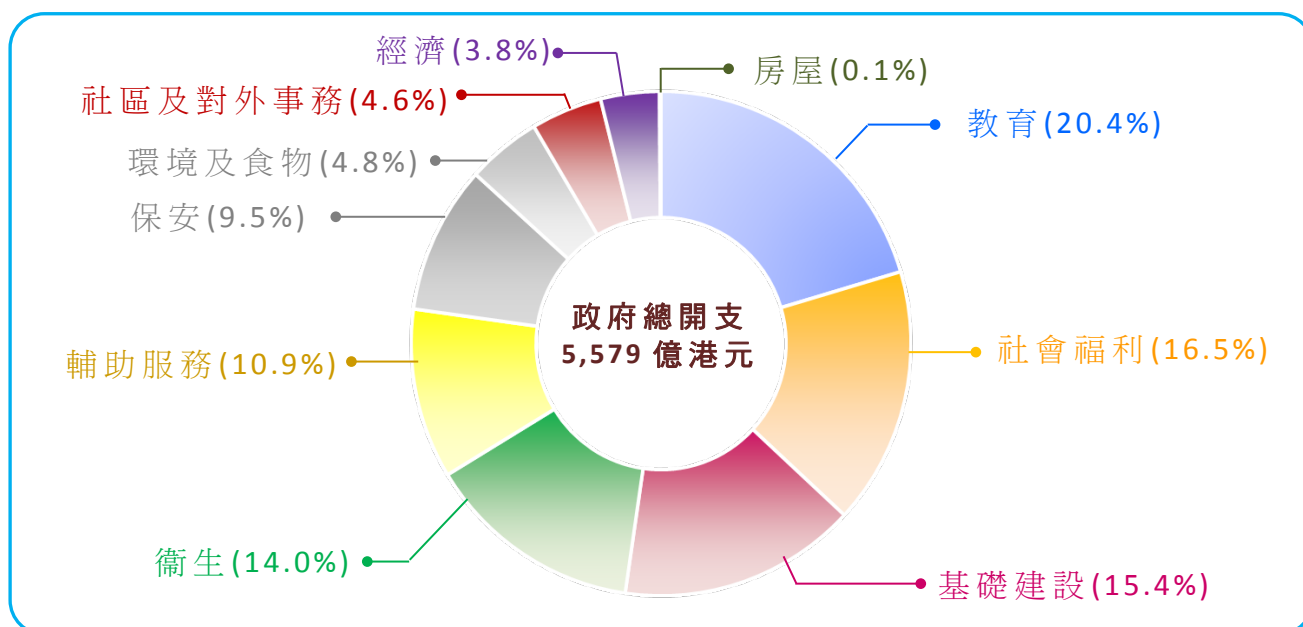
1.2 財政司司長亦在預算案文件中提出，在 2018-2019 至 2022-2023 年度的 5 個財政年度期間，公共總開支相當於本地生產總值的百分比，將介乎 21.2%至 21.8%之間。這做法有別於政府過往一直秉持的財政預算準則，即公共總開支不超越本地生產總值的 20%。財政司司長表示，上述變動是為了配合行政長官為本屆政府所訂定的理財新哲學，即在確保公共財政穩健的前提下，應該採取前瞻性與策略性的理財方針，善用盈餘，為香港投資、為市民紓困。¹

¹ 請參閱 2018-2019 Budget 第 47 段。

2. 開支措施

2.1 今財政年度政府錄得破紀錄的財政盈餘，加上秉承行政長官的理財新哲學，財政司司長剛發表的 2018-2019 年度財政預算案較以往進取，並推出多項短期的紓困措施，實施新的稅項寬減，以及大幅增加政府開支。在開支措施方面，預計 2018-2019 年度的公共總開支將增加 16.7% 至 5,986 億港元，相當於本地生產總值 21.2%。在這個整體增長中，2018-2019 年度的政府總開支² 預計達到 5,579 億港元，較上年度增加 17.6%。政府總開支出現較高增長率，突顯本年度財政預算案是政府近年其中一份最進取的財政預算案(圖 1)。

圖 1 — 2018-2019 年度按政策範疇列出的政府總開支



數據來源：2018-2019 Budget Speech。

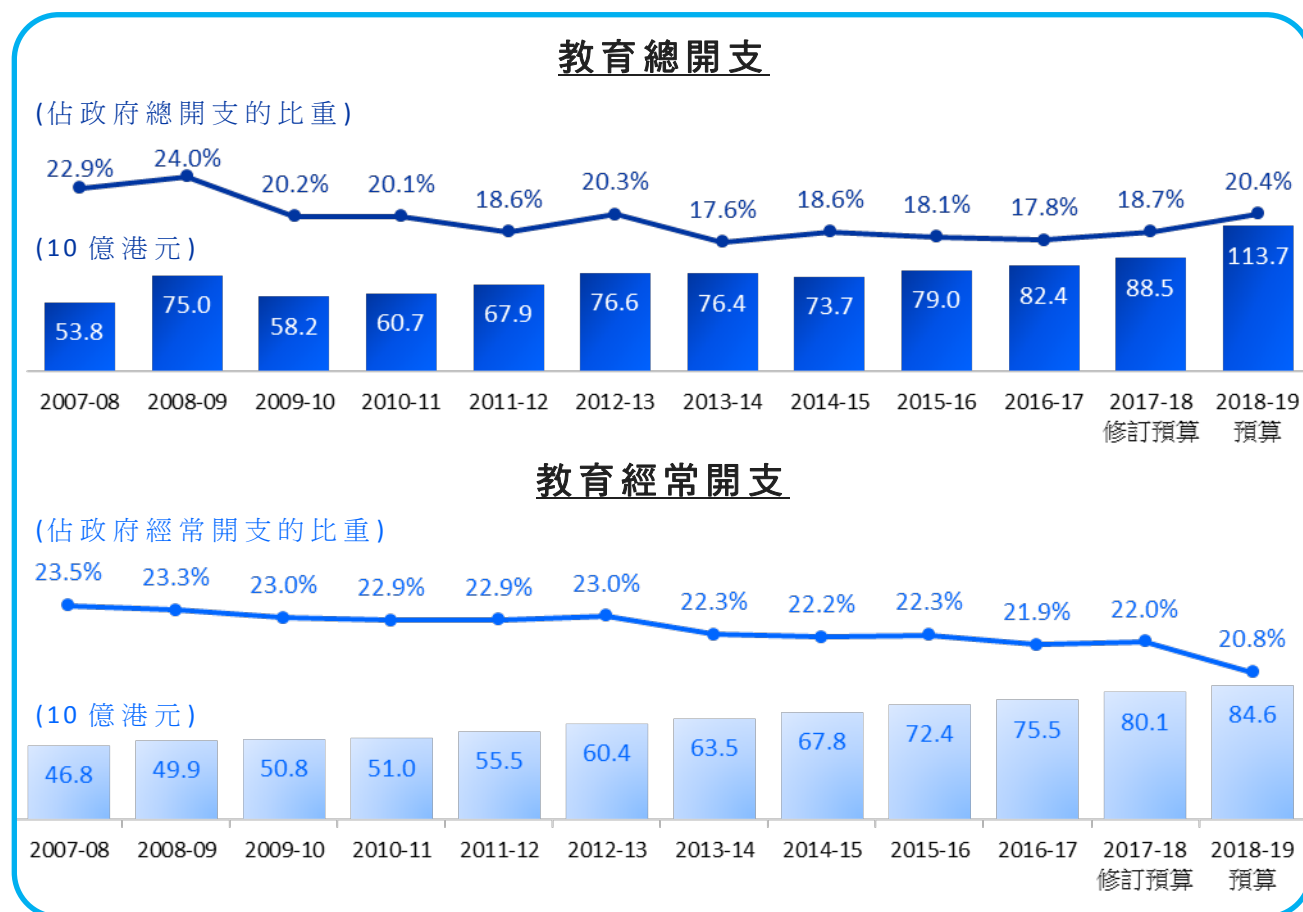
2.2 在 2018-2019 年度，教育、社會福利和衛生仍是主要開支項目，共佔政府總開支的 50.9%，而同期的基建開支仍佔政府總開支相當比重，份額達 15.4%。此外，在 2018-2019 年度財政預算案中，財政司司長繼續預留可觀款項，用作特定用途專項撥款，包括預留 3,000 億港元以配合第二個 10 年醫院發展計劃，以及撥款 500 億港元推動創新科技發展。本研究簡報探討上述主要開支項目，以及在財政預算案中預留的專項撥款的最新使用情況。

² 政府總開支佔公共總開支的份額甚大，而後者包括其他公共機構的開支。至於政府只持有股權的機構，包括法定機構，例如機場管理局及香港鐵路有限公司，其開支則不包括在公共總開支之內。

3. 教育開支

3.1 2018-2019 年度的教育總開支為 1,137 億港元，較上年度增加 28.4%，即 252 億港元，³ 但教育總開支佔政府總開支的比重多年來下跌，由 2007-2008 年度的 22.9% 下降至 2018-2019 年度的 20.4% (圖 2)。尤其值得注意的是，教育經常開支佔政府經常開支的比重亦呈下降趨勢，由 2007-2008 年度的 23.5% 跌至 2018-2019 年度的 20.8%。⁴ 教育方面的經常開支反映政府對教育的長遠承擔，但在 2018-2019 年度，其按年增長率僅為 5.6%，升幅在各政策範疇中排行第二低 (圖 3)。然而，就佔政府經常開支的比重而言，教育一項仍居首位，較其他政策範疇的百分比為高。

圖 2 — 2007-2008 至 2018-2019 年度的教育開支

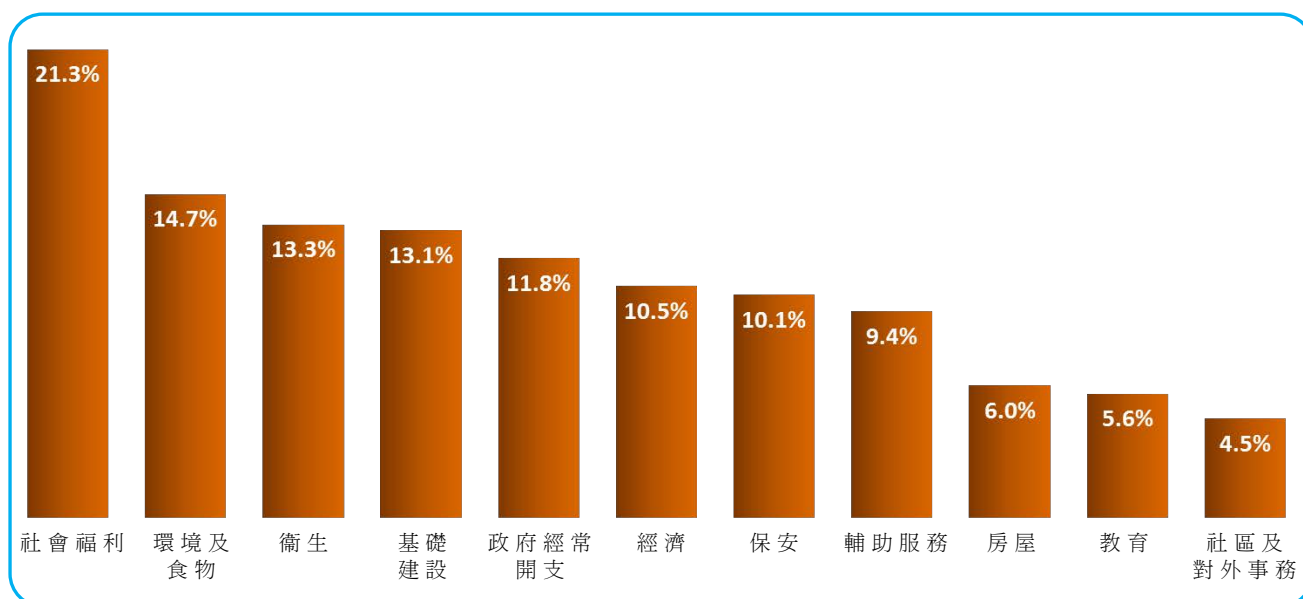


數據來源：Budget Speech (various years) 及 Financial Services and the Treasury Bureau。

³ 2018-2019 年度，非經常及非經營教育開支增加逾兩倍，達 290 億港元，約佔同期教育總開支增幅的 82%。非經常及非經營教育開支下的措施包括：(a) 注資研究基金、資優教育基金及香港特別行政區政府獎學基金；(b) 設立宿舍發展基金和學生活動支援基金；及 (c) 為未有升降機的公營學校加快安裝升降機。

⁴ 下降趨勢的成因之一，是過往 10 年間的學生人數持續減少。5 至 24 歲兒童及青少年的數目，由 2007 年年中的 160 萬人下跌至 2017 年年中的 130 萬人。

圖 3 — 2018-2019 年度各政策範疇經常開支的按年增長率

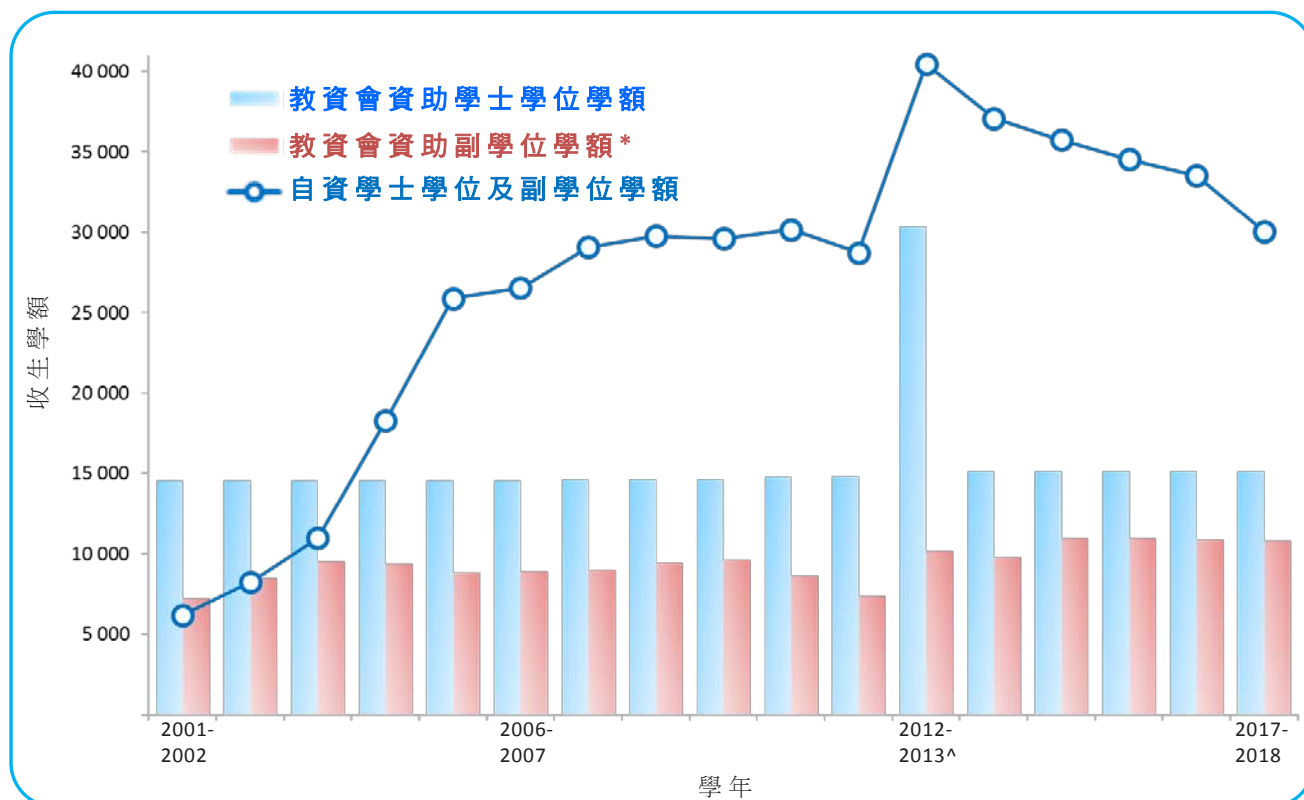


數據來源：2018-2019 Budget Speech。

3.2 教育經常開支的增幅較慢，可從每年獲大學教育資助委員會("教資會")資助的第一年學士學位課程收生額反映出來，相關學額自 1994 年起多年來維持在每年 15 000 個左右。目前只有約 18% 適齡入學人口可入讀教資會資助的學士學位課程，不獲取錄的中學畢業生多轉讀自資副學位或學士學位課程(圖 4)。直至 2017-2018 學年，政府才開始向合資格本地學生提供每年 3 萬港元的免入息審查資助，供其修讀由非教資會資助大學／院校開辦的全日制自資學士學位課程。⁵ 此外，政府正逐步增加教資會資助高年級學士學位課程學額，及至 2018-2019 學年將增至每年 5 000 個。

⁵ 據政府表示，修讀由教資會資助大學開辦的自資學士學位課程的學生，並沒有納入在此項資助計劃內。

圖 4 — 2001-2002 至 2017-2018 學年度第一年學士學位及副學位收生額



註：(*) 除開辦學士學位課程外，一些教資會資助大學，連同職業訓練局和香港演藝學院，亦有開辦教資會資助的副學位課程。

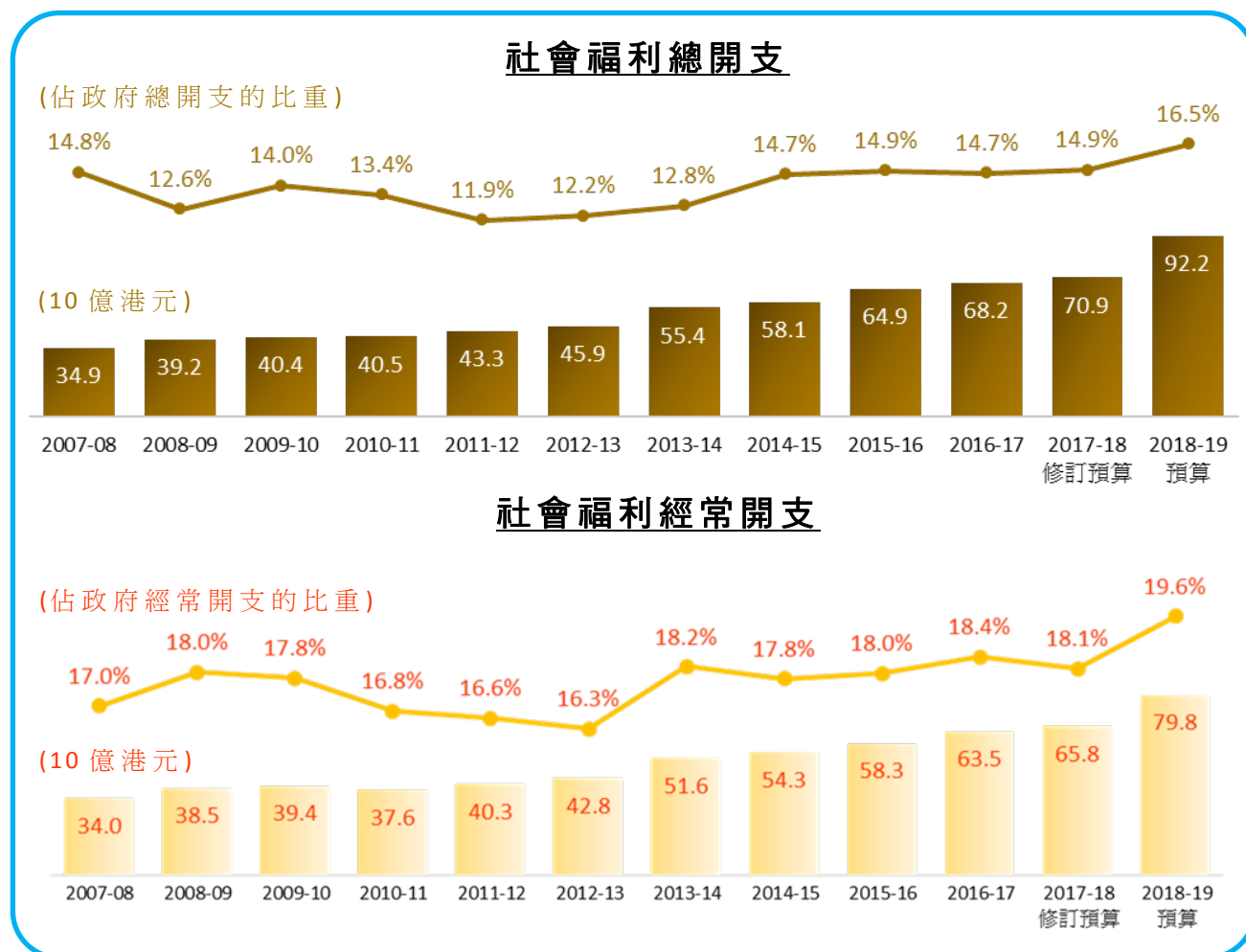
([^]) 由於最後一屆高級程度會考學生及首屆中學文憑試學生同時畢業，2012-2013 學年度的教資會資助第一年學士學位學額數目是以往的兩倍。

數據來源：Committee on Self-financing Post-secondary Education。

4. 社會福利開支

4.1 社會福利總開支佔政府總開支的比重近年持續上升(圖 5)，與有需要政府照顧的人士與家庭的數目不繼增加有關。在 2018-2019 年度，社會福利總開支大幅增加 30.1%至 922 億港元，佔政府總開支的比重進一步上升至 16.5%。在社會福利總開支當中，經常性開支按年增加 21.3%至 798 億港元。由於按年增幅可觀，2018-2019 年度的社會福利經常開支佔政府經常開支的比重，在各政策範疇排行第二，居教育之後。

圖 5 — 2007-2008 至 2018-2019 年度的社會福利開支

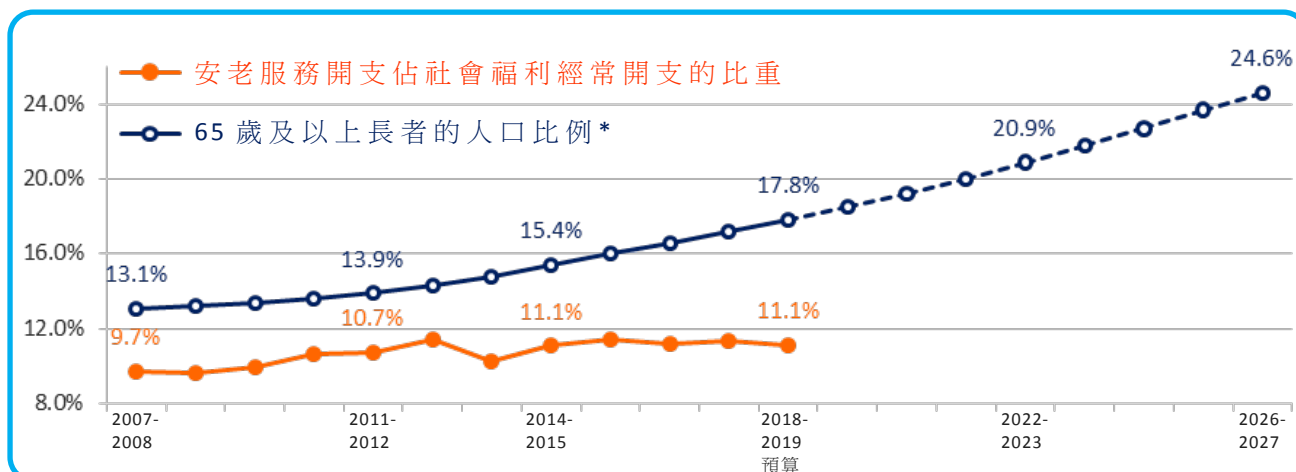


數據來源：Budget Speech (various years)及 Financial Services and the Treasury Bureau。

4.2 過去 10 年間，社會福利經常開支佔政府經常開支的比重，自 2012-2013 年度低位的 16.3% 回升後，往後持續維持在 18% 左右，及至 2018-2019 年度更進一步攀升至 19.6% (圖 5)。但安老服務開支⁶ 佔社會福利經常開支的比重，卻只錄得溫和增幅，由 2007-2008 年度的 9.7% 微升至 2011-2012 年度的 10.7%，而在其後數年間大致保持穩定在 11% 的水平 (圖 6)。若上述趨勢持續，安老服務開支的增幅未必能應付人口老化所帶來的挑戰。

⁶ 根據 2018-2019 年度的開支預算，社會福利署在本財政年度提供 7 大核心福利服務，用於安老服務的財政撥款達 89 億港元，僅次於社會保障。

圖 6 — 長者人口及安老服務開支



註：(*) 比例是按曆年年中人口計算。

數據來源：Estimates of Expenditure (various years)及 Census and Statistics Department。

4.3 按政府統計處的推算，65歲及以上長者的人口比例將由2018年年中的17.8%，上升至2026年年中的24.6%，人數增加558 000人。人口老化是香港中長期的重大挑戰，可對社會福利及醫療服務開支造成龐大壓力，影響公共財政的可持續性。根據扶貧委員會在2015年12月發表的諮詢文件，預計2064-2065年度的長者開支，將會是2014-2015年度的2至4倍(圖7)。國際貨幣基金亦曾在2017年預測，人口老化可令香港的退休金開支由2015年佔本地生產總值的1.8%，上升至2050年的3.9%。

圖 7 — 長者開支預測

(2015年價格)	2014-2015	2064-2065*
長者社會保障福利^	241 億港元	2 倍
長者公營醫療服務	239 億港元	3 倍
長者住宿及社區照顧服務	62 億港元	3 倍
長者公共交通票價優惠計劃	4 億港元	4 倍
長者醫療券	7 億港元	4 倍

註：(*) 撇除通脹因素並假設服務維持在現有水平。

(^) 包括綜合社會保障援助、長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼及廣東計劃下的津貼。

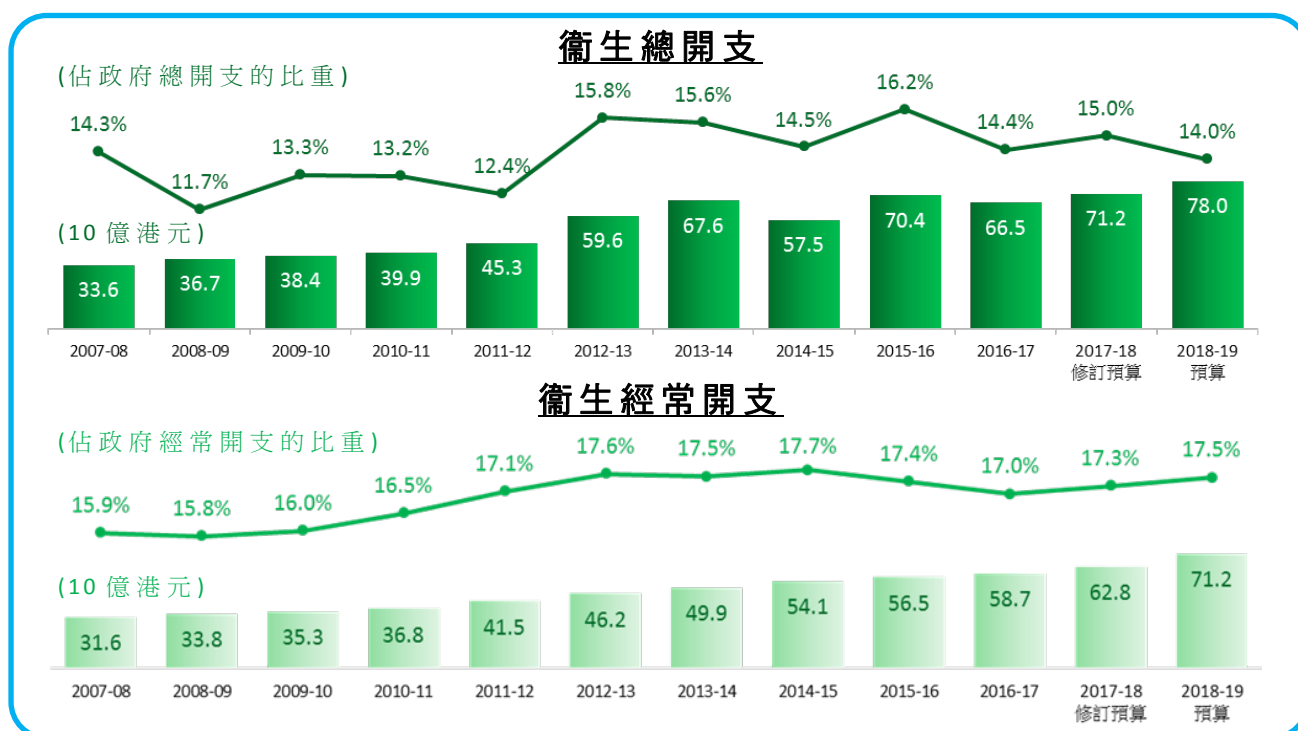
數據來源：Commission on Poverty。

4.4 在香港公布財政預算案之前不久，新加坡在 2018 年 2 月 19 日亦公布 2018-2019 年度財政預算案，確認人口老化將會是新加坡未來 10 年的三大轉變趨勢之一，⁷ 緣於新加坡的長者人口將會由現時的 45 萬人，增至 2030 年的 90 萬人。新加坡在預算案中公布，當地的商品及服務稅稅率將於 2021 年至 2025 年間增加兩個百分點，確保新加坡有充裕的財政收入，為應付未來挑戰作好準備，包括應對人口急速老化所帶來的問題。

5. 衛生開支

5.1 在 2018-2019 年度，衛生總開支為 780 億港元，佔政府總開支的 14%，其按年增幅則為 9.5%，即 68 億港元(圖 8)。在衛生總開支當中，經常性開支項目增幅較快，預計按年增加 13.3%或 84 億港元至 712 億港元，佔政府經常開支的 17.5%。衛生經常開支在 2018-2019 年度的按年增幅較過去 10 年年均增長率的 7.1%為高，反映政府改善本港公營醫療系統的承擔。目前公立醫院不勝負荷，輪候時間甚長，病床佔用率亦偏高。⁸

圖 8 — 2007-2008 至 2018-2019 年度的衛生開支



數據來源：Budget Speech (various years)及 Financial Services and the Treasury Bureau。

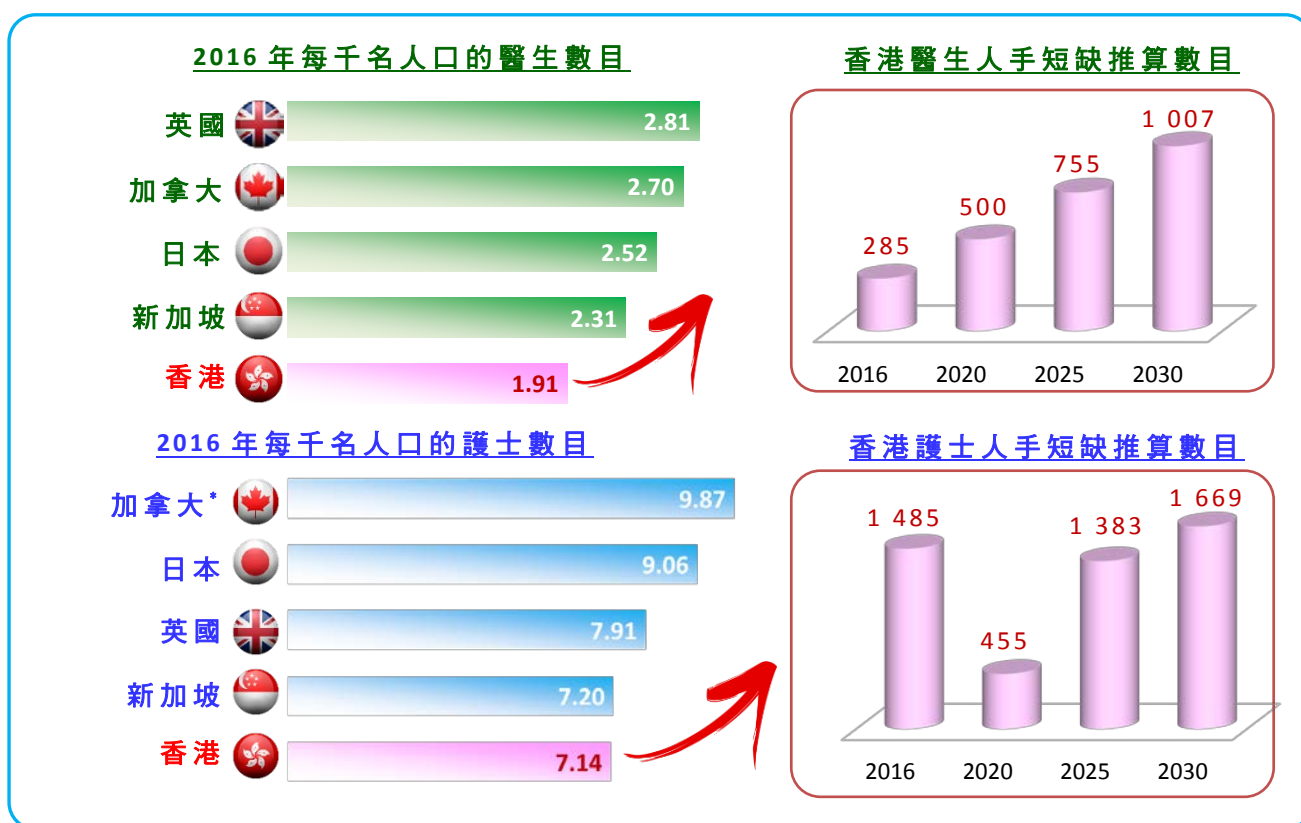
⁷ 另外兩大轉變趨勢分別是全球經濟重心轉向亞洲和新科技湧現。

⁸ 醫院管理局定期檢討大腸癌、乳癌及鼻咽癌病人由確診到首次獲得治療的輪候時間。在 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期間，大腸癌、乳癌及鼻咽癌病人由確診到首次獲得治療的第 90 個百分值數輪候時間分別為 80 日、65.5 日和 54 日。此外，據報在最近的冬季流感高峰期，部分公立醫院的病床佔用率達 130%，以致醫院走廊亦要放置病床。

5.2 財政司司長在 2018-2019 年度財政預算案中，亦提出預留 3,000 億港元作為初步預算，以配合第二個 10 年醫院發展計劃、改善衛生署診所設施，以及提升和增加醫療教學設施。醫院管理局現時正進行第一個 10 年醫院發展計劃，增設 5 000 張病床，而第二個 10 年醫院發展計劃預期可再額外提供 3 000 至 4 000 張病床。⁹

5.3 政府雖可加快興建新醫療設施，但要招聘足夠人手營運新建的醫療設施，才是香港公營醫療系統須面對的一大挑戰，尤其是要確保有足夠的醫療專業人員應付未來新增的 8 000 至 9 000 張病床所帶來的服務需求。香港的醫生及護士人手一向短缺，與很多已發展經濟體比較，按每千名人口計算的醫生與護士數目相對偏低(圖 9)。根據食物及衛生局於 2017 年公布的醫療人力檢討結果，預計醫療專業人員短缺問題最少持續至 2030 年。

圖 9 — 2016 至 2030 年間醫生與護士數目及人手短缺情況



註：(*) 加拿大並無公布 2016 年每千名人口的護士數目，圖中所述的是 2015 年數字。
數據來源：Census and Statistics Department、Food and Health Bureau、Organisation for Economic Co-operation and Development、Ministry of Health of Singapore 及 Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan。

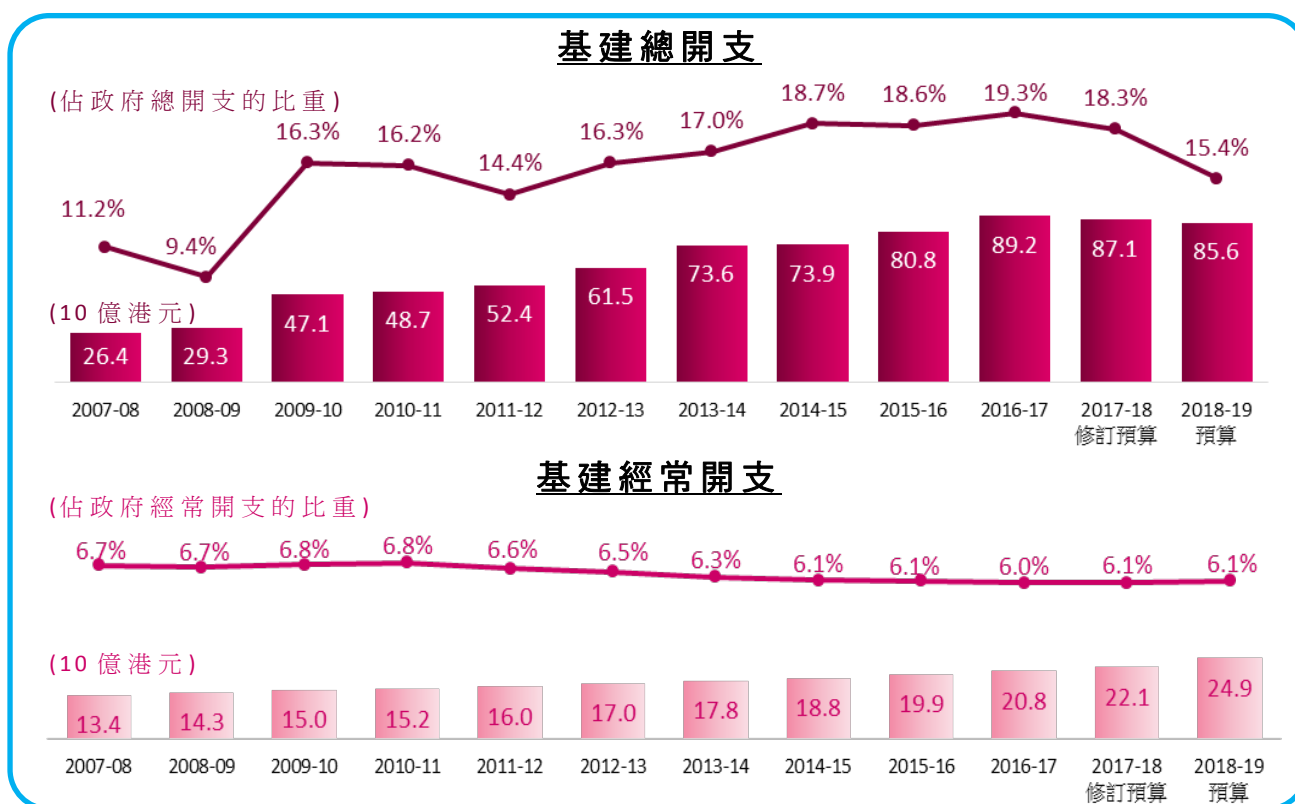
⁹ 政府在 2016-2017 年度為第一個 10 年醫院發展計劃預留 2,000 億港元的專項撥款，計劃完成後可增設 5 000 張病床。在 2018-2019 年度財政預算案中，財政司司長透露已邀請醫院管理局籌備第二個 10 年醫院發展計劃，無需等待 2021 年就第一個 10 年計劃的中期檢討才開始。

5.4 在 2018-2019 年度財政預算案中，財政司司長表示政府正與教資會商討於未來 3 年，進一步增加醫療專業人員的公帑資助培訓學額。然而，培訓醫療專業人員需多年時間，有志成為醫生的人士，必須修讀為期 6 年的醫科課程，而護士的訓練時間，為期需時 3 至 5 年。此外，教資會資助的大學受基礎設施所限，難以在中短期內增加培訓能力。總括而言，政府雖可利用當前穩健的財政狀況，為公營醫療系統注入更多的財政資源，但因人手不足的限制，公共醫療服務的緊張情況難以短期內得以紓緩。

6. 基建開支

6.1 隨着政府於 2007 年開展十大基建項目，¹⁰ 基建總開支由 2007-2008 年度的 264 億港元，增加逾兩倍至 2017-2018 年度的 871 億港元 (圖 10)，令其佔政府總開支在同期間的比重，由 11.2% 上升至 18.3%。基建開支經歷過往 10 年多的快速增長後，預計在 2018-2019 年度將稍微回落 1.6% 至 856 億港元，但仍佔政府總開支相當比重，份額達 15.4%。

圖 10 — 2007-2008 至 2018-2019 年度的基建開支

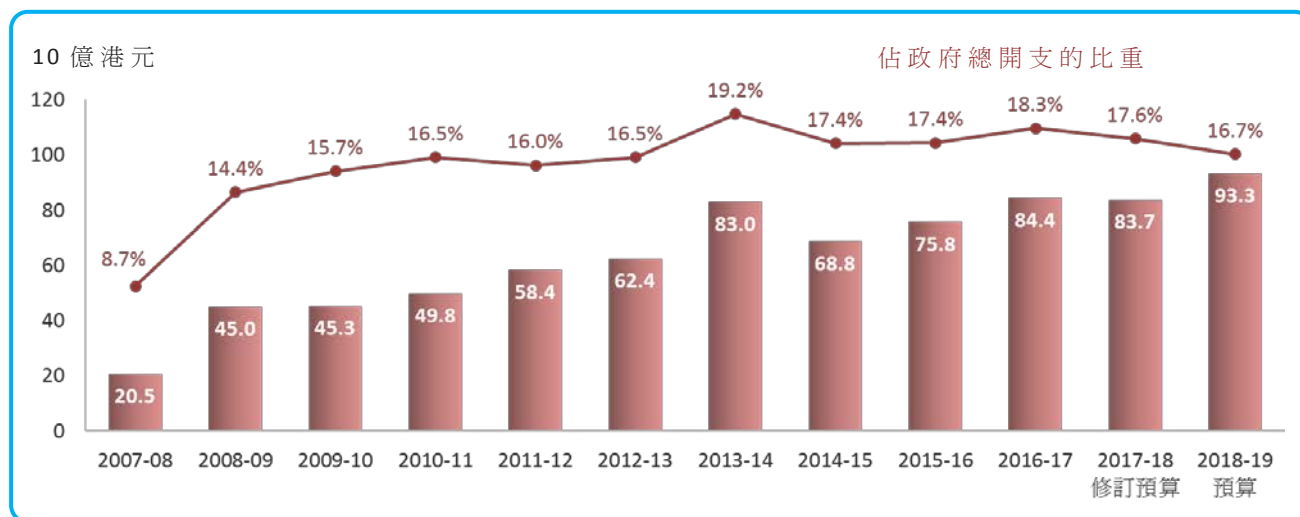


數據來源：Budget Speech (various years)及 Financial Services and the Treasury Bureau。

¹⁰ 行政長官在 2007-2008 年度施政報告公布推展十大基建項目，以提升香港在區內的競爭力，並加強與珠江三角洲的進一步聯繫。

6.2 龐大的基建開支，加上政府開展不同範疇的基本工程，包括增建／擴建學校、醫院及文化設施，帶動整體的基本工程開支急升，由 2007-2008 年度的 205 億港元上升逾 3 倍至 2018-2019 年度的 933 億港元(圖 11)，令其佔政府總開支在同期間的比重，由 8.7% 飆升至 16.7%。

圖 11 — 2007-2008 至 2018-2019 年度的基本工程開支



數據來源：2018-2019 Budget Speech 及 The Treasury。

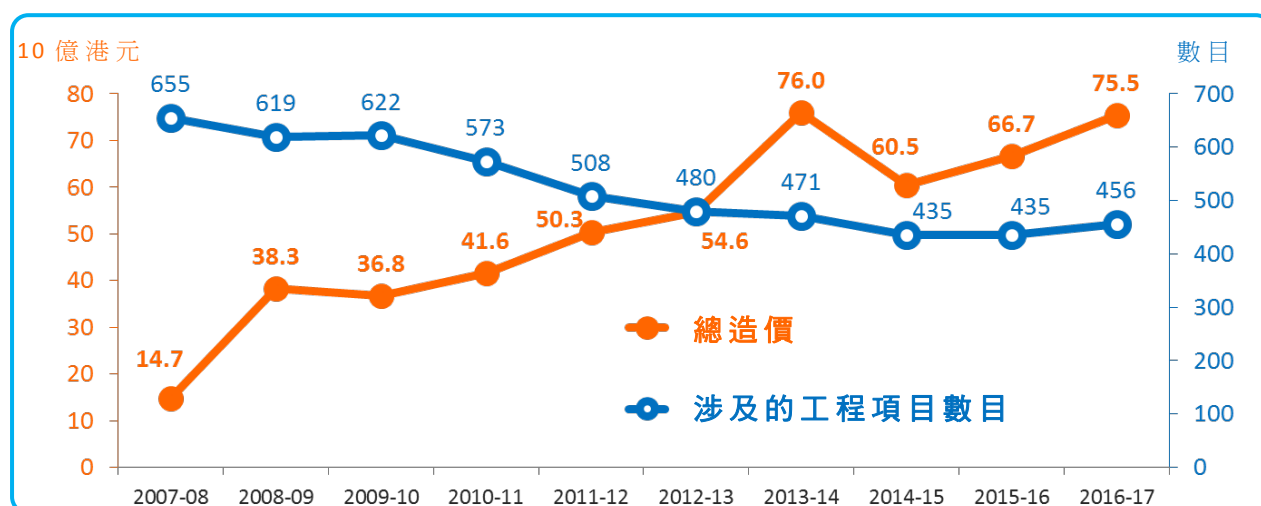
6.3 上述的基本工程開支由基本工程儲備基金支付¹¹，並經立法會財務委員會("財委會")或由財政司司長透過行使轉授權力批准撥款，用於基本工程計劃下的(a)個別工程項目及(b)整體撥款安排下的多個小型工程項目。對於工程造價少於 3,000 萬港元的項目，政府一般會採用整體撥款機制，以一筆過撥款形式進行多類小型工程項目。

6.4 撇除整體撥款後，政府的基本工程開支的金額由 2007-2008 年度的 147 億港元，急增至 2016-2017 年度的 755 億港元，但同期所涉及的工程數目，卻由 655 項減少至 456 項(圖 12)，但當中造價達 10 億港元或以上的工程項目卻有所增加(圖 13)。按上述數字計算，基本工程計劃下基本工程項目的平均費用，由 2007-2008 年度的 2,240 萬港元上升至 2016-2017 年度的 1 億 6,560 萬港元。開支上升的部分原因，與十大基建項目動工及期內建築成本上漲有關。¹²

¹¹ 政府亦透過獎券基金撥款，開展社會福利設施的基本工程項目，包括興建安老院舍及長者日間護理中心。

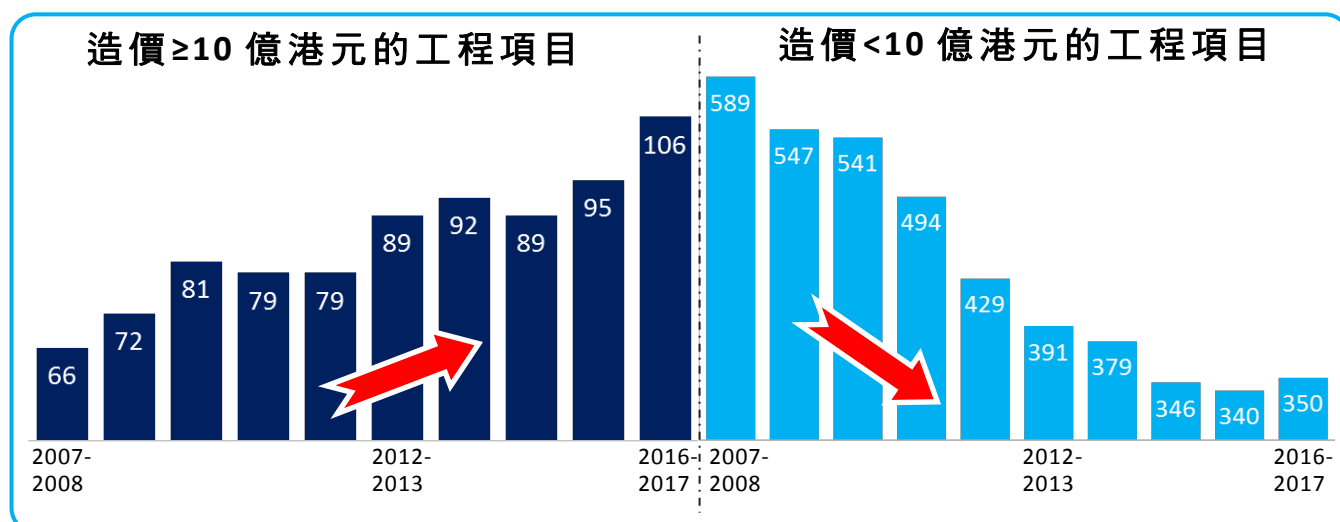
¹² 建築工程投標價格指數由 2007 年第一季的 821 上升至 2017 年第三季的 1 773，升幅超過一倍，反映期內建築成本上漲。建築工程投標價格指數由建築署編訂，每季一次，為建築署進行的新建築工程提供投標價格水平指標。

圖 12 — 2007-2008 至 2016-2017 年度撇除整體撥款後的基本工程開支



數據來源：The Treasury。

圖 13 — 2007-2008 至 2016-2017 年度按工程造价劃分的基本工程數目



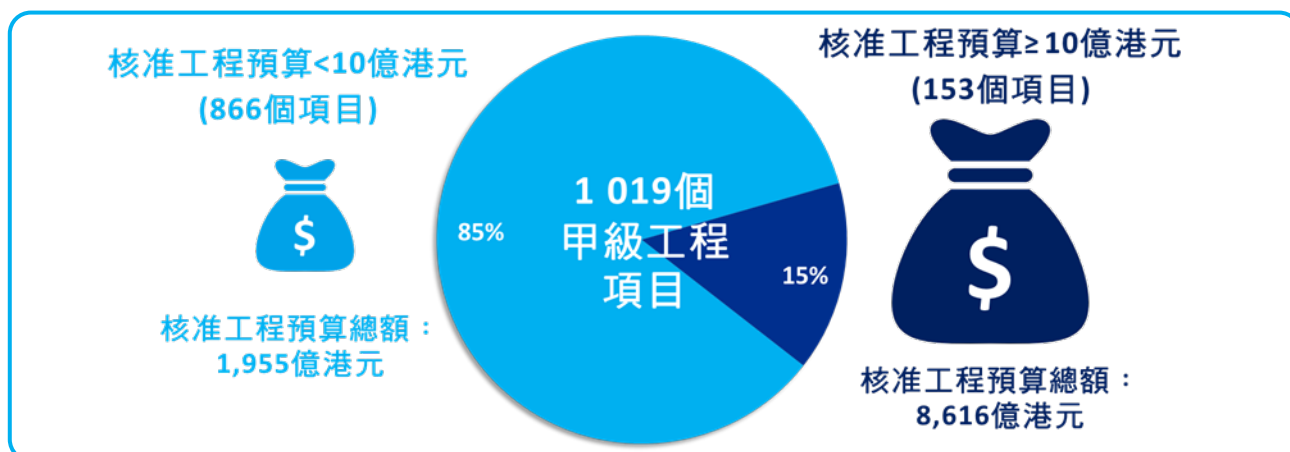
數據來源：The Treasury。

6.5 基本工程項目平均費用上升的情況，亦可從基本工程計劃內甲級項目¹³獲批的核准工程預算金額有所增加而反映出來，而相關的增加撥款申請須經財委會或由財政司司長透過行使轉授權力批准。根據年度開支預算，過去 10 年間從基本工程儲備基金撥款進行的甲級工程項目共 1 019 個¹⁴，以核准工程預算金額計算，當中 85%是少於 10 億港元，而餘下 15%則達 10 億港元或以上(圖 14)。

¹³ 甲級工程是指有關工程全部準備就緒，可以進行招標和展開建造工程，並已獲批核准工程預算。

¹⁴ 包括一些仍未完成最終結算的施工項目。

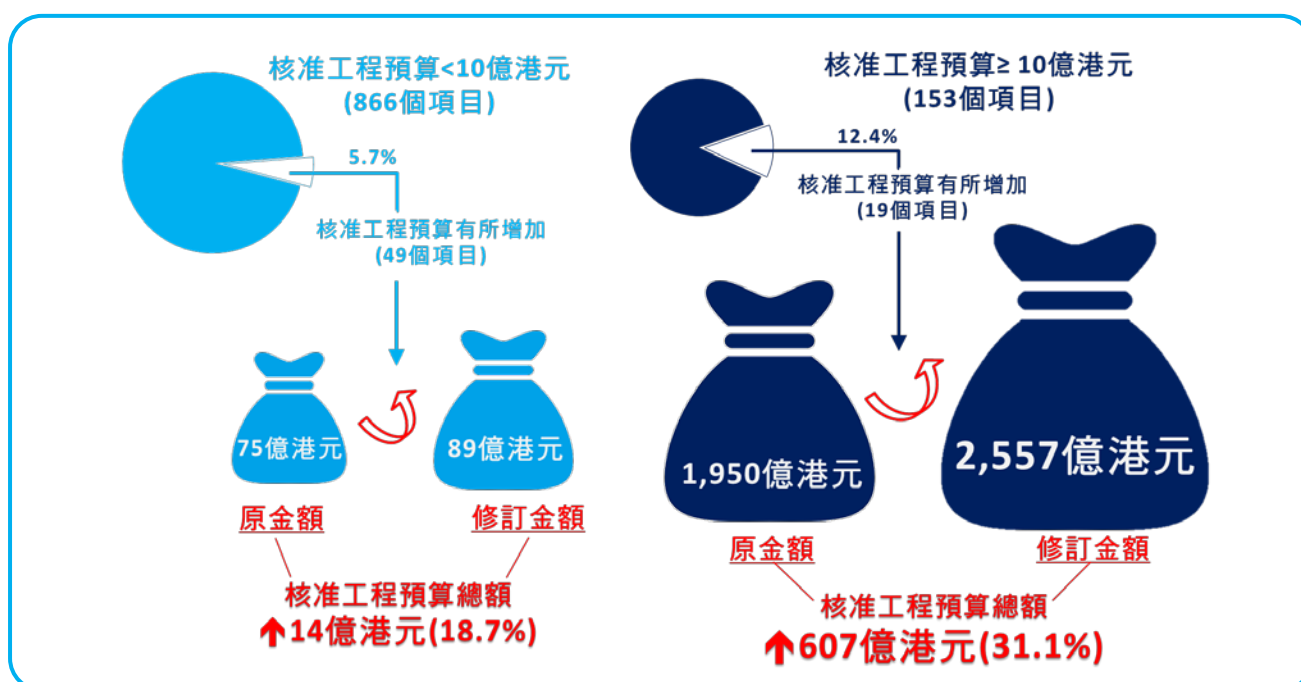
圖 14 — 2008-2009 至 2017-2018 年度的基本工程計劃甲級項目 (截止 2017 年 12 月底)



數據來源：Estimates of Expenditure (various year)。

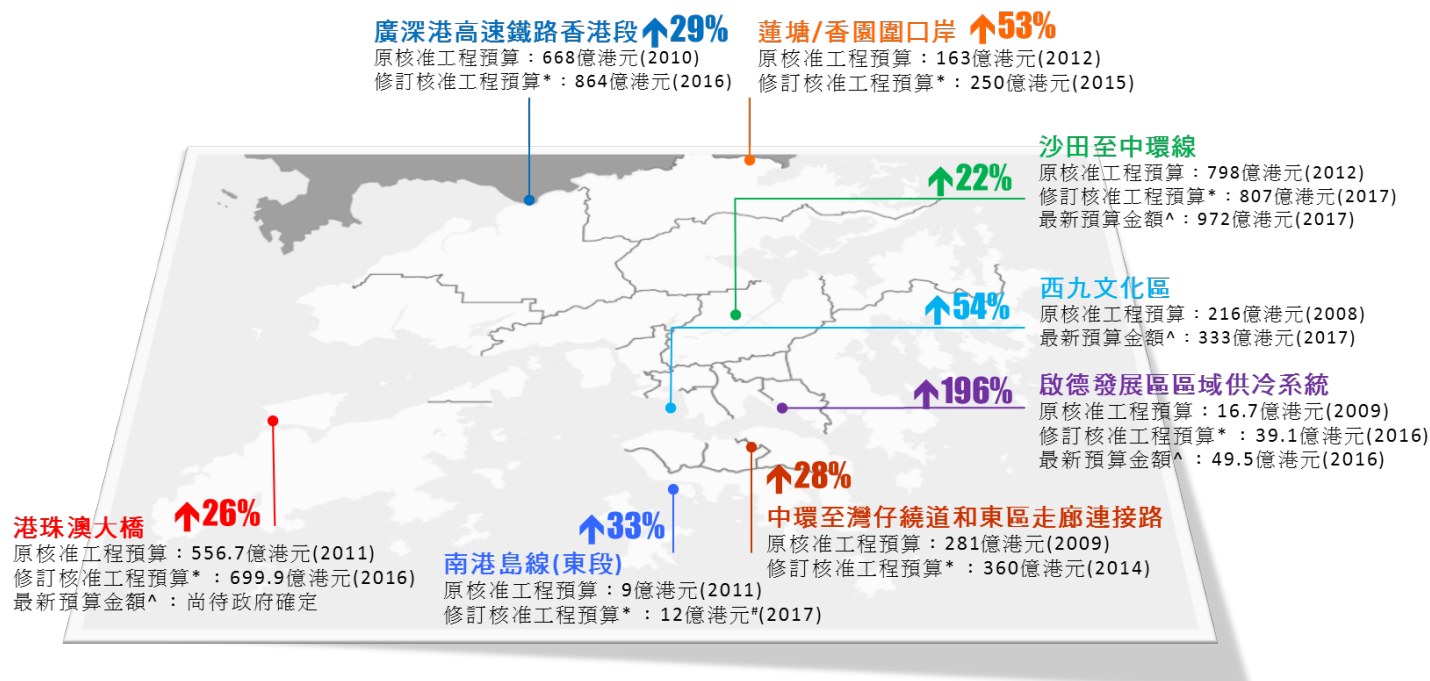
6.6 在核准工程預算少於 10 億港元的工程項目當中，5.7% 獲批追加撥款，總金額為 14 億港元或原核准工程預算總額的 18.7%。至於核准工程預算達 10 億港元或以上的項目，12.4% 須追加撥款，追加撥款總額則為 607 億港元或原核准工程預算總額的 31.1% (圖 15)，當中主要來自公路工程，分別佔追加撥款的項目總數及總金額的 47.4% 及 74.7%。此外，部分大型基建項目因建造費用增加而須增加撥款的幅度，介乎 22% 至 196% 之間 (圖 16)。

圖 15 — 核准工程預算有所增加的基本工程計劃甲級項目，2008-2009 至 2017-2018 年度 (截止 2017 年 12 月底)



數據來源：Estimates of Expenditure (various years)。

圖 16 — 核准工程預算有所增加的選定大型項目，2008-2009 至 2017-2018 年度



註：(^) 須經財務委員會批准。

(*) 已獲財務委員會批准的撥款。

(#) 南港島線(東段)在通車時的預算建造費用為 169 億港元，其中 12 億港元由政府支付，餘下 157 億港元由香港鐵路有限公司支付。

數據來源：Estimates of Expenditure (various years)、MTR Corporation Limited 及 HKSAR Government。

6.7 有意見認為政府近年同時推出多個基建項目，工程過度集中於同一時間開展，¹⁵ 推高了建築及勞工成本。^{16, 17} 政府表示¹⁸，核准工程預算上升的主要原因是：

- (a) 增加工程應急費用¹⁹ (及其相關的價格調整準備)，以應付由工程項目申請撥款獲批至投標時及在工程進行期間的不可預見情況，例如較預期為高的回標價格，比預期為差的岩土情況，以及為回應地區關注事宜而進行額外工程所引致的額外費用；及
- (b) 增加價格調整準備，以應付較預期為高的工資及物料價格漲幅。

¹⁵ 舉例而言，請參閱 Ejinsight (2014)及馮蘊妍、姚松炎(2017)。

¹⁶ 請參閱 Financial Services and the Treasury Bureau (2014)。

¹⁷ 根據一家建築顧問公司於 2017 年發表的報告，香港是亞洲區建築成本最高的城市，全球排名則僅次於紐約。請參閱 Arcadis (2017)。

¹⁸ 請參閱 GovHK (2015)。

¹⁹ 一般來說，工務工程項目的工程費用包括"基本預算"、"工程應急費用"及"價格調整準備"。

6.8 在未來數年，基建開支預計將維持在高水平。在 2017-2018 至 2022-2023 年度期間，基本工程儲備基金的開支每年平均上升 7.1%，由 878 億港元升至 1,239 億港元的高位。但隨着香港步入"建築高峰期"²⁰，各界關注基本工程再次出現大幅增加撥款金額的可能性，尤其是考慮到建造業人手短缺的情況。建造業議會剛於 2017 年公布了人力預測報告，建造業在 2018-2022 年度間，需要額外 5 000 至 10 000 名技術工人，才足夠應付預期陸續推展的私營及公營項目。²¹

6.9 此外，各界亦關注到，推行各項大型基建項目所涉及的問題較為複雜。據政府表示²²，由於大型項目規模龐大，需要較長時間進行規劃和推展工作，因而面對較高風險。根據以往經驗，部分大型項目往往因政府無法控制的情況而出現嚴重延誤，例如法律挑戰、司法覆核，以及較預期為長的諮詢時間。

7. 財政預算案預留的專項撥款

7.1 財政司司長在本年度的財政預算案中預留可觀的款項，用作特定用途的專項撥款，包括預留 3,000 億港元以配合第二個 10 年醫院發展計劃、500 億港元推動創新科技發展、200 億港元改善和增建文化設施、和 150 億港元落實取消強制性公積金"對沖"安排。

7.2 上述撥款安排反映出，在近年財政盈餘及財政儲備豐厚的情況下，財政司司長多次預留部份財政盈餘／儲備，用作特定用途的專項撥款及／或設立專項基金，以處理公眾所關注的特定事宜。檢視自 2008-2009 年度財政預算案以來預留撥款的使用情況，發現部分撥款並未獲充分使用(表)。舉例而言，香港房屋委員會最近曾推算，估計未來 5 年備有足夠資金應付所需的開支，無須政府透過房屋儲備金為其提供任何支援。²³ 同時，未來基金由香港金融管理局管理，後者僅動用了一半款額用作投資。²⁴ 此外，政府於 2008-2009 年度預留 500 億港元推動醫療改革，但至今僅獲批 140 億 3,000 萬港元的撥款以供其使用，金額只佔預留撥款總額的 28%。

²⁰ 進行中及新發展項目包括蓮塘／香園圍口岸工程；西九文化區政府基建工程；啟德發展計劃；灣仔發展計劃第 II 期及中環至灣仔繞道的相關工程；古洞北、粉嶺北、錦田南、元朗南及洪水橋的新發展區；落馬洲河套地區發展計劃；東涌新市鎮擴展區；港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋空間的發展；維港以外的填海區；及大嶼山的發展及保育等計劃。請參閱 Transport and Housing Bureau (2018)。

²¹ 請參閱 Construction Industry Council (2017)。

²² 請參閱 Legislative Council Secretariat (2014)。

²³ 在 2014 年，政府預留約 270 億港元設立房屋儲備金，用作向香港房屋委員會提供財政資源，以配合 10 年公營房屋供應目標。在 2016-2017 年度財政預算案，財政司司長宣布預留財政儲備於 2015-2016 年度的投資收益(約 450 億港元)，作進一步注資房屋儲備金之用。

²⁴ 為應付可能出現的結構性赤字，政府於 2016 年成立未來基金，以期增加財政儲備的投資回報。未來基金現由香港金融管理局管理。

表 — 財政預算案預留的專項撥款的使用情況(截至 2018 年 3 月底)

預算年度	預留款項	目的	最新情況
2008-09	500 億港元	醫療改革	<ul style="list-style-type: none"> 財委會於 2015-2016 年度批准動用 140 億 3,000 萬港元以推動醫療改革，佔預留款項總額的 28%。
2008-09	10 億港元	在未來 5 年為長者自住業主提供財政資助，維修保養物業及改善樓宇安全	<ul style="list-style-type: none"> 財委會於 2008 年批准動用 10 億港元，以推行長者維修自住物業津貼計劃。
2011-12	10 億港元	注資醫療衛生研究基金("基金")以支援有關本地醫療衛生的研究	<ul style="list-style-type: none"> 財委會於 2016 年度批准把基金承擔額增加 15 億港元。截至 2017 年 3 月底，基金已撥款 6 億 2,800 萬港元用於研究項目及研究獎學金計劃上，佔基金的現金結餘 37%。
2015-16	500 億港元	在 2016-2017 年度及 2017-2018 年度各預留 250 億港元，藉此為有需要長者提供更佳的退休保障	<ul style="list-style-type: none"> 政府於 2017 年 1 月宣布多項強化退休保障制度的措施，擬議措施預計於首 10 年涉及 900 億港元額外的經常開支，但政府並無提供各項擬議措施的實際開支。
2016-17	2,200 億港元	注資未來基金，以應付未來 10 年可能出現的結構性赤字	<ul style="list-style-type: none"> 香港金融管理局已將未來基金交托其管理的一半款項用作投資。
2016-17	2,000 億港元	推展醫院管理局第一個 10 年醫院發展計劃	<ul style="list-style-type: none"> 財委會至今已批准 84 億港元以推展 7 個醫院發展／重建項目，佔預留款項總額的 4%。 當局將於 2017-2018 年度會期向財委會提交另外 5 個項目，以尋求撥款批准。
2016-17	450 億港元	預留予房屋儲備金，以配合推行 10 年公營房屋供應目標	<ul style="list-style-type: none"> 香港房屋委員會未來 5 年無須政府透過房屋儲備金為其提供任何支援。

表 — 財政預算案預留的專項撥款的使用情況(截至 2018 年 3 月底)(續)

預算年度	預留款項	目的	最新情況
2017-18	187 億港元	教育事宜	<ul style="list-style-type: none"> 至今已納入 2018-2019 年度預算及中期財政預測的撥款申請只有 35 億港元，佔預留款項總額的 19%。
2017-18	100 億港元	支援香港的創新科技發展	<ul style="list-style-type: none"> 至今已納入 2018-2019 年度預算及中期財政預測的撥款申請只有 6 億港元，佔預留款項總額的 6%。
2017-18	200 億港元	在未來 5 年在各區推展 26 個體育和康樂設施項目	<ul style="list-style-type: none"> 就預計開展的 26 個工程項目，有關將其中 3 項提升為甲級工程計劃的建議已交由立法會工務小組委員會審議，估計工程費用達 5 億 9,080 萬港元。當局將於 2017-2018 年度會期向財委會提交另外 7 個項目，以尋求撥款批准。
2017-18	300 億港元	支援長者和弱勢社群	<ul style="list-style-type: none"> 至今已納入 2018-2019 年度預算及中期財政預測的撥款申請只有 29 億港元，佔預留款項總額的 10%。

數據來源：Financial Services and the Treasury Bureau、Health and Medical Research Fund、Budget Joint TV Forum (2018)、GovHK (2018)及 Home and Affairs Bureau。

8. 觀察所得

8.1 據上述分析所得的觀察現臚列如下：

- (a) 今財政年度政府錄得破紀錄的財政盈餘，加上秉承行政長官的理財新哲學，財政司司長剛發表的 2018-2019 年度財政預算案較以往進取。在 2018-2019 年度，教育、社會福利和衛生仍是主要開支項目，共佔政府總開支的 50.9%，而同期的基建總開支仍佔政府總開支相當比重，份額達 15.4%；
- (b) 在教育總開支的增幅中，約 82%來自非經常及非經營開支項目。教育方面的經常開支反映政府對教育的長遠承擔，但其佔政府經常開支的比重，卻由 2017-2018 年度的 22.0%下降至 2018-2019 年度的 20.8%，延續過去 10 年大致下降的趨勢；

- (c) 經常教育開支佔政府經常開支的比重持續下降，反映出政府投放於教育的長遠財政資源的增幅，低於其他政策範疇。在 2018-2019 年度，教育經常開支按年增長率僅達 5.6%，較其他主要開支項目的增幅為低，例如社會福利(21.3%)、衛生(13.3%)及房屋(6%)；
- (d) 社會福利總開支佔政府總開支的比重持續上升，但安老服務開支佔社會福利經常開支的比重，近年大致保持不變在 11%的水平。若此趨勢持續，安老服務開支的增幅未必能應付人口老化所帶來的挑戰；
- (e) 當前穩健的公共財政狀況，為政府提供契機，向公營醫療系統注入更多的財政資源，以改善現時公共醫療服務的緊張情況。新的政策措施包括撥款 3,000 億港元，以配合第二個 10 年醫院發展計劃。政府雖可加快興建新醫療設施，但要招聘足夠人手營運新建的醫療設施，才是香港公營醫療系統須面對的一大挑戰。香港的醫護專業人手一向短缺，此問題預計會持續多年，當局估計到了 2030 年，香港尚欠 1 007 名醫生及 1 669 名護士；
- (f) 隨着政府於 2007 年開展十大基建項目，基本工程開支在過去 10 年間上升逾 3 倍。雖然發展基礎建設有助帶動香港經濟的長遠發展，但近年部分大型基建工程成本飆升的問題一直備受關注。過去 10 年間，核准工程預算達 10 億港元或以上的項目當中，12.4%獲財委會批出追加撥款或由財政司司長透過行使轉授權力批出追加撥款，涉及的總金額達 607 億港元，佔原有核准工程預算總金額的 31.1%；及
- (g) 在近年財政盈餘及財政儲備豐厚的情況下，財政司司長多次預留部份財政盈餘／儲備，用作特定用途的專項撥款及／或設立專項基金，處理公眾所關注的特定事宜。檢視自 2008-2009 年度財政預算案以來預留撥款的使用情況，發現部分撥款並未獲充分使用。

參考資料

1. Arcadis. (2017) *International Construction Costs 2017: Cost Certainty in an Uncertain World*. Available from: <https://www.arcadis.com/en/united-states/our-perspectives/2017/international-construction-costs/> [Accessed April 2018].
2. *Budget Joint TV Forum*. (2018) Available from: <https://www.budget.gov.hk/2018/eng/videos.html> [Accessed April 2018].
3. *Budget Speech*. 2018-2019 and previous years. Available from: <http://www.budget.gov.hk> [Accessed April 2018].
4. *Census and Statistics Department*. (2018) Available from: <http://www.censtatd.gov.hk/> [Accessed April 2018].
5. Commission on Poverty. (2015) *Retirement Protection Forging Ahead Consultation Document*. Available from: <https://www.gov.hk/en/residents/government/publication/consultation/docs/2016/Retirement.pdf> [Accessed April 2018].
6. *Committee on Self-financing Post-secondary Education*. (2018) Available from: <https://www.cspe.edu.hk/en/Statistics.html> [Accessed April 2018].
7. Construction Industry Council. (2017) *Skilled Construction Workers Forecast (2018 – 2022)*. Available from: http://www.cic.hk/cic_data/files/CICMF_en_17w.pdf [Accessed April 2018].
8. Ejinsight. (2014) *Infrastructure overspending to cost each HK person HK\$22,000*. Available from: <http://www.ejinsight.com/20141125-infrastructure-overspending-to-cost-each-hk-person-hk22000/> [Accessed April 2018].
9. *Estimates*. 2018-2019 and previous years. Available from: <https://www.budget.gov.hk> [Accessed April 2018].
10. Financial Services and the Treasury Bureau. (2014) *Report of the Working Group on Long-Term Fiscal Planning (Phase One)*. Available from: <https://www.fstb.gov.hk/tb/en/report-of-the-working-group-on-longterm-fiscal-planning-phase1.htm> [Accessed April 2018].

11. Food and Health Bureau. (2017) *Strategic Review on Healthcare Manpower Planning and Professional Development*. Available from: http://www.hpdo.gov.hk/doc/e_sr_final_report.pdf [Accessed April 2018].
12. GovHK. (2015) *LCQ15: Supply of construction workers*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201503/25/P201503250628.htm> [Accessed April 2018].
13. GovHK. (2018) *Press Releases: HA's Corporate Plan and Budget for 2018/19 endorsed*, 22 January. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201801/22/P2018012200398.htm> [Accessed April 2018].
14. Health and Medical Research Fund. (2017) *2016-17 Annual Report*. Available from: https://rfs1.fhb.gov.hk/images/HMRF/HMRF_201617_Eng.pdf [Accessed April 2018].
15. Legislative Council Secretariat. (2014) *Challenges to Delivery of the Capital Works Programme*. LC Paper No. CB(1)925/13-14(03).
16. Ministry of Finance Singapore. (2018) *Budget 2018*. Available from: http://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2018/ [Accessed April 2018].
17. Ministry of Health Singapore. (2017) *Health Manpower*. Available from: https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/statistics/Health_Facts_Singapore/Health_Manpower.html [Accessed April 2018].
18. Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan. (2017) *Survey of Physicians, Dentists and Pharmacists*. Available from: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/eisei/16/> [Accessed April 2018].
19. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017) *OECD Health Statistics 2017*. Available from: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT [Accessed April 2018].
20. The Treasury. (various years) *Annual Accounts*. Available from: http://www.try.gov.hk/internet/eharch_annu_statend17.html#p [Accessed April 2018].
21. Transport and Housing Bureau. (2018) *Proposed creation of two permanent directorate posts in the Civil Engineering and Development Department to cope with additional workload arising from public housing development*. LC Paper No. CB(1)411/17-18(06).

22. University Grants Committee. (2018) *Statistics*. Available from: <https://cdcf.ugc.edu.hk/cdcf/statEntry.do?language=EN> [Accessed April 2018].
23. 馮蘊妍、姚松炎：《香港大型公共工程超支問題》，2017年3月30日，網址：<https://drive.google.com/file/d/0B7kJo8LQEIIdgQTBKcHlaQIZsSUK/view> [於2018年4月登入]。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2018年4月12日
電話：2871 2110

研究簡報是為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究簡報作為上述意見。研究簡報的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究簡報作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期研究簡報的文件編號為 RB02/17-18。